Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2014–2015

CXII Europees Semester 2015

G

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN FINANCIEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2015

Hierbij sturen wij u de kabinetsappreciatie van het Commissievoorstel voor landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

kst-CXII-G
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Inleiding

Op woensdag 13 mei jl. publiceerde de Europese Commissie haar voorstel voor landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de Nationale Hervormingsprogramma's en de Stabiliteits- en Convergentieprogramma's die de lidstaten in april bij de Europese Commissie hebben ingediend. In deze brief geeft het kabinet een appreciatie van het Commissievoorstel voor landenspecifieke aanbevelingen.

De Commissie heeft er dit jaar voor gekozen om de landenspecifieke aanbevelingen meer te richten op de meest belangrijke uitdagingen van lidstaten. Lidstaten met excessieve economische onevenwichtigheden krijgen relatief meer en/of meer gedetailleerde aanbevelingen dan landen die er relatief goed voorstaan. Deze beslissing sluit goed aan bij de ambitie van het kabinet om het Europees Semester meer te stroomlijnen en te versterken. Hierdoor ontstaat meer druk op lidstaten om essentiële hervormingen door te voeren. Dat is in het belang van de lidstaat zelf, maar ook in het belang van de EU als geheel. De crisis heeft aangetoond dat lidstaten sterk met elkaar verweven zijn, waardoor risico's in een lidstaat vergaande gevolgen kunnen hebben voor andere lidstaten.

De landenspecifieke aanbevelingen worden gepubliceerd tegen de achtergrond van een verbeterd economisch klimaat in de EU. Voor het eerst sinds de financiële crisis van 2008, verwacht de Europese Commissie economische groei in alle EU-lidstaten. Ook in Nederland is breed gedragen economisch herstel zichtbaar. Nederland is erin geslaagd om de begroting op orde te brengen en heeft vergaande hervormingen doorgevoerd. De Commissie ziet dat deze hervormingen hun vruchten afwerpen en heeft er mede daarom voor gekozen om Nederland niet langer aanbevelingen te geven op het gebied van arbeidsmarkt en zorg. De Commissie heeft daarnaast geen aanbeveling gegeven die ziet op de vereisten uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Wel merkt de Commissie op dat het structureel saldo van Nederland in zowel 2015 als 2016 in lijn is met de middellangetermijndoelstelling (MTO) van –0,5%. Hiermee voldoet Nederland aan de eisen van de preventieve arm van het SGP.

De Europese Commissie stelt dit jaar voor Nederland drie landenspecifieke aanbevelingen voor: het waarborgen van investeringen in onderzoek en innovatie en de randvoorwaarden daarvoor, het opvoeren van de hervormingen op de woningmarkt en de heroverweging van de pensioenopbouw. Het kabinet herkent zich in de aandachtspunten die de Commissie hiermee schetst, zoals ook o.a. blijkt uit de stroomlijning van het innovatie-instrumentarium, het brede pakket aan hervormingen op de woningmarkt en de heroverweging van ons pensioenstelsel die momenteel plaatsvindt. Hoewel het kabinet zich kan vinden in de aandachtspunten van de Commissie, is het kabinet het niet eens met het tempo dat de Commissie aanbeveelt ten aanzien van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek. Het kabinet is van mening dat de koopwoningmarkt gebaat is bij duidelijkheid en rust, daarom zijn er geen plannen om de afbouw van de hypotheekrenteaftrek te versnellen. Ook is het kabinet ten aanzien van de pensioenaanbeveling van mening dat er meerdere oplossingen denkbaar zijn om de door de Commissie gesignaleerde uitdaging op het gebied van de verdeling van kosten en risico's binnen en tussen generaties aan te pakken.

In de komende maanden wordt het voorstel voor landenspecifieke aanbevelingen besproken en vastgesteld in de ECOFIN-Raad en de Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, waarna de Europese Raad van 26 en 27 juni de aanbevelingen zal bekrachtigen. Het parlement wordt op

gebruikelijke wijze betrokken bij de voorbereiding van de Raden. Lidstaten dienen bij het opstellen van hun nationale begrotingen rekening te houden met de aanbevelingen die de Europese Raad in juni vaststelt. Ook hierover wordt het parlement geïnformeerd via de departementale begrotingen en met het Nationaal Hervormingsprogramma conform motie Schouw[1].Dit is in beginsel een systeem van *peer pressure*: lidstaten spreken elkaar aan op de gemaakte voortgang. De aanbevelingen zijn geen beleidsvoorschriften, lidstaten hebben de ruimte om de aanbevelingen op maatregelniveau verder in te vullen. Slechts in die situaties waarbij lidstaten onvoldoende actie ondernemen om hun uit de hand lopende overheidsfinanciën en/of buitensporige macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren kan dit uiteindelijk leiden tot sancties.

Drie landenspecifieke aanbevelingen voor Nederland

Hieronder worden de letterlijke aanbevelingen van de Commissie voor de periode 2015–2016 weergegeven met daarbij een appreciatie van het kabinet.

Commissievoorstel voor aanbevelingen voor Nederland

BEVEELT AAN dat Nederland in de periode 2015–2016 actie zou moeten ondernemen om:

1. Overheidsuitgaven verschuiven naar de ondersteuning van investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O) en werken aan randvoorwaarden voor de verbetering van particuliere O&O-uitgaven, teneinde de neerwaartse trend in de publieke O&O-uitgaven te keren en het potentieel voor economische groei te vergroten.

2. De verlaging van de hypotheekrenteaftrek versnellen zodat fiscale prikkels om in improductieve activa te investeren, worden verminderd. Een marktgerichter prijsmechanisme op de huurwoningenmarkt realiseren en de huren in de socialewoningsector in verdere mate koppelen aan de inkomens van huishoudens.

3. De omvang van de bijdragen aan de tweede pijler van het pensioenstelsel verlagen voor mensen in de eerste jaren van hun loopbaan.

Onderzoek en innovatie

De Commissie beveelt aan om de overheidsuitgaven meer te richten op de ondersteuning van investeringen in O&O en de randvoorwaarden voor private investeringen te verbeteren. Het kabinet erkent dat investeringen in onderzoek en innovatie cruciaal zijn voor toekomstige economische groei. Hoewel de innovatiekracht van Nederland nog altijd goed is[2], is het van belang om investeringen op een hoger peil te brengen om groei op lange termijn te versterken en om de Nederlandse doelstelling om in 2020 2,5% van het bbp te besteden aan onderzoek en innovatie in zicht te houden (in 2013 bedroeg het 1,98%).

---

[1] Motie Schouw, Kamerstuk 21 501-20, nr. 537.

[2] Nederland stijgt dit jaar van plaats 6 naar plaats 5 gemeten in innovatiekracht op de ranglijst van de Europese Commissie, de Innovation Union Scoreboard. En ook in het aantal aangevraagde octrooien staan we in de Europese top 3 met 8.100 patenten, hoger dan het Verenigd Koninkrijk en Zweden, achter Duitsland en Frankrijk.

Het Nationaal Hervormingsprogramma 2015 geeft een overzicht van de Rijksmiddelen voor kennis en innovatie in de periode 2013–2017. Daaruit blijkt dat het totaal van uitgaven aan onderzoek en innovatie relatief gezien ontzien wordt, ondanks de bezuinigingen die als gevolg van de crisis nodig waren. Desondanks signaleert de Commissie dat de publieke middelen voor kennis en innovatie na 2014 per saldo afnemen. Deze afname is met name zichtbaar in de uitgaven aan toegepast onderzoek die circa 115 miljoen afnemen tussen 2013 en 2017, waarbij wel mogelijkheden gecreëerd zijn voor het verwerven van aanvullende financiering door deze instituten. Daarnaast toont de betreffende tabel uit het Nationaal Hervormingsprogramma dat directe subsidies van diverse departementen afgebouwd worden en dat vanaf 2014 ook de R&D-belastingprikkels voor bedrijven (WBSO, RDA) verlaagd worden, zij het na een substantiële toename van deze belastinguitgaven in voorgaande jaren. De publieke uitgaven voor fundamenteel onderzoek stijgen daarentegen licht, doordat het kabinet deze gedurende de kabinetsperiode op verschillende momenten heeft verhoogd.[3]

Het kabinet werkt samen met bedrijven, kennisinstellingen en medeoverheden in het kader van het Bedrijvenbeleid aan het versterken van het verdienvermogen van de Nederlandse economie. De inspanningen zijn erop gericht het totaal aan onderzoek- en innovatie inspanningen in Nederland te vergroten. Door een deel van de beschikbare publieke middelen slim in te zetten wil het kabinet het aandeel private investeringen in R&D vergroten. Naast goede generieke randvoorwaarden staat het stimuleren van publiek-private samenwerking daarbij centraal, met de toegepaste kennisinstellingen als centrale bruggenbouwers tussen kennis en innovatie. Deze inzet heeft de afgelopen jaren geresulteerd in een lichte stijging van de financiering van onderzoek en innovatie door private partijen. Het aandeel privaat uitgevoerde O&O is gestegen in de afgelopen jaren (van 1,08% in 2011 naar 1,1% in 2013).[4] Het aandeel blijft wel achter ten opzichte van het Europese gemiddelde (1,23% van het bbp). Uit een analyse van de OESO blijkt dat Nederland wel boven het OESO-gemiddelde scoort bij de private uitgaven als wordt gecorrigeerd voor de invloed van de sectorstructuur. Die sectorstructuur kenmerkt zich in Nederland door een gering aandeel van hoogtechnologische sectoren in het bruto binnenlands product. Ook scoort Nederland relatief hoog bij uitgaven aan niet-technologisch kenniskapitaal. Mede daardoor weet Nederland een relatief hoog arbeidsproductiviteitsniveau te realiseren ondanks de relatief lage private O&O-uitgaven.

Met het oog op de toekomst, is het van belang om mogelijkheden te benutten om zowel de publieke als private bestedingen aan onderzoek en innovatie op een hoger peil te brengen. Daarbij zou bezien kunnen worden in welke mate private partijen momenteel geprikkeld worden om deel te nemen aan langjarige (meer risicovolle) PPS-programma's. Daarnaast heeft het kabinet eenmalig € 200 mln. beschikbaar gesteld voor het Toekomstfonds (risicokapitaal voor bedrijven en leningen voor O&O-infrastructuur). In de recent afgeronde doorlichting van het ondernemerschap- en innovatiebeleid geeft het kabinet onder andere aan dat binnen de context van de fiscale stelselherziening wordt bezien in hoeverre het fiscale ondernemerschaps-instrumentarium effectiever kan

---

[3] Nederlands Nationaal Hervormingsprogramma 2015 (pagina 29) http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2015/04/30/nederlands-nationaal-hervormingsprogramma-2015.html.

[4] NHP, CBS. Hierbij zij opgemerkt dat privaat uitgevoerde R&D niet altijd ook privaat gefinancierd is en vice versa. Nederlandse bedrijven laten relatief veel R&D uitvoeren door publieke kennisinstellingen. In 2012 bedroeg de privaat gefinancierde R&D 1,05% bbp en de publiek gefinancierde R&D-uitgaven 0,91% bbp (inclusief WBSO/RDA) (bron: EZ-begroting 2015).

worden gericht op onder andere het bereiken van meer maatschappelijk rendement in termen van innovatie, productiviteitsgroei, ondernemersklimaat en werkgelegenheid. Het is ook op EU-niveau van belang om in te zetten op het vergroten van de hefboom, zodat elke euro die de overheid investeert tot zoveel mogelijk innovatie leidt. Ook kan het goed benutten van de additionele financieringsmogelijkheden van het EFSI (Europees Fonds voor Strategische Investeringen) dat momenteel wordt opgericht, leiden tot meer investeringen in onderzoek en innovatie.

Woningmarkt

Het kabinet heeft ingezet op brede hervormingen van de woningmarkt. Hiertoe zijn de afgelopen jaren belangrijke maatregelen genomen in zowel de huur- als de koopsector, die tot doel hadden om de woningmarkt in zijn geheel beter te laten functioneren en deze in een stabiel evenwicht te brengen. De Commissie beschrijft dat deze hervormingen hebben bijgedragen aan herstel en stabiliteit op de woningmarkt en het beperken van de opbouw van private schulden. Wel beveelt de Commissie verdere hervormingen aan binnen zowel de huur- als de koopsector.

Voor de koopwoningmarkt beveelt de Commissie aan om de hypotheekrente versneld af te bouwen. Het kabinet heeft de afgelopen jaren belangrijke hervormingen geïmplementeerd in de koopsector. Als gevolg van de genomen maatregelen worden het maximale aftrektarief en de maximale Loan-to-Value ratio stapsgewijs afgebouwd. Hiermee worden de hoge schulden en de daaraan gekoppelde risico's voor huishoudens en banken op evenwichtige wijze beperkt. Met het oog op de huidige ontwikkelingen in de markt, bijvoorbeeld het feit dat veel huishoudens onder water staan en de regionale verschillen in de prijsontwikkeling, ziet het kabinet geen ruimte om verder in te grijpen, aangezien dit nadelige effecten voor de economie en consumptie zou kunnen hebben.

Voor de huurwoningmarkt, beveelt de Commissie aan om een meer marktgericht prijsmechanisme te implementeren en om de huurprijzen in de sociale huursector meer in lijn te brengen met de inkomens van huishoudens. Het kabinet is het eens met deze aanbeveling van de Commissie om een evenwichtige huurwoningmarkt te ontwikkelen. In 2015 en 2016 worden hiertoe belangrijke stappen gezet. Voor het gereguleerde deel van de huurmarkt zal per 1 oktober 2015 de nieuwe opzet van het woningwaarderingsstelsel (WWS) in werking treden, waarmee de gewildheid van de woning (uitgedrukt in de WOZ-waarde van de woning) een kwart zal gaan uitmaken van de maximale huurprijs die kan worden gevraagd, waardoor meer marktconforme huurniveaus mogelijk worden. Voor de gereguleerde huursector geldt dat ook komend jaar inkomensafhankelijke boveninflatoire huurverhogingen mogelijk zijn. Dit levert een belangrijke bijdrage aan het in lijn brengen van huurprijzen en de inkomens van huishoudens en bevordert de doorstroming naar andere woningen. De huurtoeslag compenseert daarbij lage inkomens in belangrijke mate voor huurstijgingen. Daar komt bij dat vanaf 1 januari 2016 de passendheidsnorm effectief zal worden. Hiermee worden woningcorporaties verplicht om rekening te houden met de betaalbaarheid van het wonen voor huishoudens met huurtoeslag.

Pensioenen

De Commissie wijst op het belang van een passende verdeling van kosten en risico's tussen en binnen generaties. In dit licht beveelt de Commissie Nederland aan om de pensioenpremies in de tweede pijler voor jongere werknemers in de eerste jaren van hun loopbaan te beperken. Nederland beschikt over een goed pensioenstelsel, maar staat open voor verbete-

ringen. In augustus 2014 is het kabinet de Nationale Pensioendialoog gestart over de toekomst van het Nederlandse pensioenstelsel. In januari 2015 is het deel van de dialoog met de samenleving afgesloten. Eén van de onderwerpen die in deze fase naar voren is gekomen, is de verdeling van kosten en risico's binnen en/of tussen generaties. Begin dit jaar is een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd. Voor de zomer zal het kabinet een hoofdlijnennotitie naar de Tweede Kamer sturen. Onderwerpen zoals de doorsneesystematiek en intra- en intergenerationele verdeling van kosten en risico's, waar de Commissie terecht op wijst, komen hierin aan de orde. Wel wenst het kabinet erop te wijzen dat het beperken van de pensioenpremies voor werknemers in de eerste jaren van hun loopbaan niet de enige mogelijke maatregel is om het hoofd te bieden aan de gesignaleerde uitdagingen. Er zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar die het kabinet zorgvuldig zal afwegen.

De aanbeveling van de Commissie over aanvullende pensioenen benadrukt het belang van de hervormingen die reeds in gang zijn gezet. Met ingang van 2014 is de pensioenrichtleeftijd voor aanvullende pensioenen verhoogd naar 67 jaar. Met ingang van 2015 is de pensioenrichtleeftijd bovendien gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting op 65-jarige leeftijd. Daarnaast heeft het kabinet het fiscaal gefaciliteerde opbouwpercentage van het tweedepijlerpensioen verlaagd. Een gevolg daarvan is dat de pensioenpremies omlaag kunnen en er meer ruimte over blijft voor de directe beloning, waardoor de bestedingsruimte tijdens het werkzame leven toeneemt. Omdat mensen voortaan langer werken en sparen voor pensioen, kunnen pensioenuitkeringen op niveau blijven ondanks genoemde verlaging van het opbouwpercentage.

De recente hervormingen van het financieel toetsingskader, tenslotte, hebben als kernelementen een betere spreiding van financiële schokken en aanscherping van indexatieregels. Dit resulteert in een evenwichtigere verdeling van generatie-effecten omdat ouderen profiteren van spreiding van negatieve schokken (en daardoor minder snel korting op de pensioenaanspraak) en jongeren van spreiding van positieve schokken (indexatietoekenning). Door de aangepaste herstelplansystematiek en duidelijke afspraken over de indexatieverlening is vooraf duidelijk dat de risico's op gebalanceerde wijze worden verdeeld tussen generaties.

Aanbevelingen voor de eurozone als geheel

Commissievoorstel voor aanbevelingen voor de Eurozone[5]

HEREBY RECOMMENDS that euro area Member States take action within the Eurogroup, in the period 2015–2016 to:

1. Use peer pressure to promote structural reforms that facilitate the correction of large internal and external debt and support investment. Regularly assess the delivery of reforms in those Member States with serious imbalances. Continue the regular thematic assessment of structural reforms. By spring 2016, take decisions on the follow-up to the coordination exercise on reducing the high tax wedge on labour and on reforming services markets.

2. Coordinate fiscal policies to ensure that the aggregate euro area fiscal stance is in line with sustainability risks and cyclical conditions. By spring 2016, hold thematic discussions on

[5] De officiële Nederlandse vertaling is (nog) niet beschikbaar.

improvements in the quality and sustainability of public finances, focussing in particular on the prioritisation of tangible and intangible investment at national and EU levels, and on making tax systems more growth friendly. Monitor the effective functioning of the recently strengthened national fiscal frameworks.

3. Ensure the timely finalisation of the follow up of the Comprehensive Assessment by the European Central Bank, implementation of the Bank Recovery and Resolution Directive, completion of the ratification of the Intergovernmental Agreement on the Single Resolution Fund and make the Fund fully operational as from January 2016. Promote measures to deepen market-based finance, to improve access to finance for SMEs and to develop alternative sources of finance. Encourage further reforms of national insolvency frameworks.

4. Take forward work on deepening Economic and Monetary Union, and contribute to the improvement of the economic surveillance framework in the context of the report on the next steps on better economic governance in the euro area, prepared by President Juncker in close cooperation with Presidents Tusk, Schulz, Draghi and Dijsselbloem and its follow-up.

Naast aanbevelingen voor individuele lidstaten heeft de Commissie net als voorgaande jaren ook aanbevelingen gepubliceerd voor de eurozone als geheel. De leden van de Eurogroep worden opgeroepen om elkaar aan te sporen om structurele hervormingen door te voeren die van belang zijn voor stabiliteit en economische groei van de lidstaten, onder andere via een regelmatige beoordeling van de hervormingen van lidstaten met ernstige onevenwichtigheden. Ook wordt de Eurogroep opgeroepen om thematische discussies te blijven voeren over essentiële structurele hervormingen, bijvoorbeeld op het gebied van de liberalisering van dienstenmarkten en de verlaging van de belastingdruk op arbeid. De aanbevelingen roepen tot slot op tot een goede coördinatie van budgettair beleid, de voltooiing van de afgesproken stappen richting een bankenunie en het verbeteren van economisch bestuur in de eurozone in het kader van de verdieping van de Economische en Monetaire Unie.

De aanbevelingen van de Commissie sluiten goed aan bij de ambitie van het kabinet. Met name binnen de eurozone geldt dat kwetsbaarheden in afzonderlijke landen zich snel kunnen vertalen in problemen met grote grensoverschrijdende effecten. Het kabinet is van mening dat politieke discussies over belangrijke hervormingsterreinen bijdragen aan een brede overeenstemming over de belangrijkste uitdagingen voor de eurozone. Om het groeipotentieel van de eurozone te versterken en crises in de toekomst beter te kunnen voorkomen en het hoofd bieden, zet het kabinet in op het bevorderen van essentiële hervormingen in lidstaten, bijvoorbeeld door elkaar regelmatig aan te spreken op de gemaakte voortgang met het implementeren van aanbevelingen (peer pressure) of door thematische discussies te voeren waarbij best practices worden uitgewisseld.[6] Het kabinet onderkent dat het begrotingsbeleid in de eurozone rekening moet houden met de economische omstandigheden en houdbaarheidsrisico's, maar benadrukt dat het begrotingsbeleid primair de verantwoordelijkheid is van de lidstaten, waarbij het SGP als anker dient.

[6] Kamerstukken 21 501–20 nr. 704.

Conclusie

De landenspecifieke aanbevelingen die de Commissie voor Nederland en de eurozone voorstelt sluiten ten algemene goed aan bij de ambities van het kabinet. Het kabinet zal er zich bij de bespreking van de aanbevelingen in Brussel voor inzetten dat er een goede discussie gevoerd wordt over het juiste economische en budgettaire beleid voor lidstaten en de eurozone als geheel. Hoewel het kabinet zich kan vinden in de aandachtspunten van de Commissie zoals ook blijkt uit het ingezette kabinetsbeleid, zal het kabinet daarbij ook wijzen op het feit dat het kabinet een andere visie heeft over het gewenste tempo van de afbouw van de hypotheekrenteaftrek dan de Commissie. Na de bekrachtiging van de aanbevelingen door de Europese Raad in juni, zal Nederland zich inzetten voor een goede bespreking van de implementatie van de aanbevelingen. Zo houden we elkaar scherp en wordt de basis gelegd voor duurzame economische groei, hogere werkgelegenheid en een goed investeringsklimaat in de EU.